

선진 경제 도약의 원동력이 된 공정거래법

이제 공정거래법은 시장경제 질서의
기본법으로 확고히 정착했다.
앞으로 우리 경제가 선진 경제의 위상을
굳건히 다져나가는 밑바탕으로 공정거래법과
공정위 조직의 역할을 다시 정립하는 것이
필요한 시점이다.



인 지철호
법무법인 세종 고문(前 공정거래위원회 부위원장)
✉ chji@shinkim.com

공정거래법 제정과 의의

최초 제정법의 주요 내용과 특징

공정거래법의 진화

공정거래위원회의 성장

시장경제 질서의 기본법으로 정착

시장경제 질서를 원동력으로 선진 경제로 도약한 우리 경제의
근간에 ‘독점규제및공정거래에관한법률’이 자리하고 있다. 공정
거래법으로 약칭되는 이 법은 국회라는 입법부가 아니라 국가보
위입법회의라는 임시 입법기구의 의결을 거쳐 1980년 12월 31일
제정됐다. 이 법 제정을 계기로 우리 경제는 정부 주도의 개발
경제를 민간 주도의 시장경제로 대전환했고, 민간의 창의를 바
탕으로 지속적인 성장을 이룰 수 있었다.

I. 공정거래법 제정과 의의

공정거래법은 1960년대 초부터 정부 주도로 경제 성장을 추진
하며 초래된 독과점 폐해나 시장 기능 미비 등을 개선하기 위해
도입이 시도됐다. 구체적으로 1963년 시멘트·밀가루·설탕의 3분
(粉) 폭리 사건을 계기로 이를 개선하기 위한 입법안이 최초로
마련됐다. 그리고 1966년, 1969년, 1971년 등에 법안이 국회에
제출됐지만 시기상조를 앞세우며 경제계가 반대하고 국회나 정
부가 소극적인 자세를 보여 10여 년간 입법되지 못했다.

법 제정은 무산됐지만 시간이 흐르며 법안이 여러 차례 수정·보완됐고, 입법 분위기는 점차 무르익
었다. 경제 성장이 계속되며 독과점의 폐해는 더욱 심해졌고, 1973년과 1979년 2차례의 석유 위기
(Oil Shock)를 비롯한 대외 여건의 악화는 원자재 가격의 급등으로 이어져 심각한 물가 불안을 초래했
다. 정부는 물가안정법에 근거한 직접적인 가격 통제를 통해 물가 인상을 억제하는 방식으로 대응했
지만 단기적인 효과에 그치는 한계를 노출했다. 따라서 경쟁 원리를 바탕으로 가격의 자동조절 기
능을 중시하는 시장경제 시스템으로 근본적인 전환이 필요하다는 점에 공감대가 점차 만들어졌다.
이런 분위기 속에서 1979년 10·26 사태로 유신시대가 막을 내리며 정치·사회적 불안이 고조됐다.
혼란의 시대가 1980년 제5공화국 출범을 전후해 다소 안정을 되찾으며 경제운용 방식의 전환이 모
색됐다. 제5공화국 수립을 위한 1980년 10월 헌법 개정에서 독과점의 폐단을 규제·조정하는 조항이
신설되기도 했다.

정부는 공정거래제도 도입이 불가피하다고 인식하고 이를 위한 법 제정을 다시
시도했다. 입법 작업은 과거부터 준비했던 경제기획원이 맡아 최종 제정안이 마
련됐다. 입법안은 국회가 해산된 상태에서 개정 헌법 부칙에 따라 국회 권한을
대행하도록 규정된 국가보위입법회의라는 임시 입법기구에서 1980년 12월 23일
의결됐다. 전문 60조 부칙 8조로 구성된 공정거래법이 법률 제3320호로 공포됐
고, 시행령 제정을 거쳐 1981년 4월 1일부터 시행됐다.



공정거래법 제정은 시장경제 질서의 기본법을 마련한 것으로 경제 발전 역사에서 매우 중요하고 획기적인 의의가 있다. 이 법 제정으로 우리 경제는 정부 주도의 경제운영 방식에서 탈피하여 시장경제 원리를 바탕으로 하는 민간 주도 방식으로 변화하는 전환점(Turning Point)을 맞았다.

II. 최초 제정법의 주요 내용과 특징

첫째, 공정거래법은 제1조에서 목적을 규정했는데 매우 중요한 의미가 있는 조항이다. 이 법의 목적을 “사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업 활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함”이라고 규정하고 있다. 시장경제의 효율성과 혁신을 촉진하는 핵심 원리가 ‘자유롭고 공정한 경쟁’이고, 이를 보호하거나 촉진하는 것이 목적이라는 점을 천명하고, 이 조항을 최초 제정법부터 현재까지 변함없이 규정하고 있다.

둘째, 최초 제정법은 주요 위반행위 유형을 규정했는데 독과점 기업의 남용행위 금지, 경쟁제한 기업 결합 규제, 사업자 간 담합의 등록제, 사업자단체 신고제, 불공정 국제계약 체결 금지, 불공정거래행위 금지 등이었다. 이러한 위반 유형을 규정한 것은 다른 국가들과 유사하다고 볼 수 있다. 다만, 담합 등록제와 사업자단체 신고제를 규정한 것은 이러한 행위를 엄중히 규제한 다른 나라와 큰 차이가 있다.

정부는 경제성장 과정에서 담합을 사실상 허용하거나 유도 혹은 조장했기 때문에 이를 규제하기 어려웠다. 특히 사업자단체는 품목별 가격 통제, 생산·수급 조절, 수출·입 추천이나 물량 배분, 이행상황 관리 등을 수행했다. 그러므로 최초 제정법부터 담합을 엄중 규제할 수 없었고 이후 단계적으로 법 개정을 통해 규제를 강화했다.

셋째, 공정거래법은 다른 국가에서 찾아보기 어려운 조항을 규정했다. 대표적으로 제51조에서 관계 부처가 경쟁을 제한하는 법령을 제·개정하는 경우나 경쟁을 제한하는 행정명령 또는 처분을 하고자 할 때에는 경제기획원장관과 사전 협의를 거치도록 규정했다. 각 행정기관의 법령이나 처분에 경쟁을 제한하는 내용이 포함되는 것을 제도적으로 차단하는 절차였다. 이 조항은 이후 더욱 명확하고 구체적인 내용으로 개정되며 현재에 이르고

있다. 이 조항을 통해 경제정책 전반이 경쟁을 촉진하는 내용으로 대폭 개선될 수 있었다.

넷째, 공정거래법을 집행하는 조직으로 제26조에서 공정거래위원회(‘공정위’라 함)라는 합의제 기관의 설치를 규정했다. 대개의 위원회가 자문기구에 불과했던 시기에 법·정책을 전담하여 집행하는 합의제 행정기관을 과감하게 도입했다. 이로써 공정위는 후술하는 바와 같이 전문적이고 중립적이며 독립적인 독립규제위원회로 발전할 수 있었다.

다섯째, 법 위반행위에 대해 벌칙을 규정하며 이를 적용하기 위해서는 경제기획원장관이 고발해야 하는 전속고발 조항을 제60조에 규정했다. 경제활동의 위법 여부는 일반 형사 범죄와는 다르게 경제적 분석을 거쳐 판단해야 하고, 기업 활동에 수사기관이 무분별하게 개입하여 경제가 위축될 우려를 방지하려는 목적이었다. 일본의 공정거래제도를 모델로 하여 합의제 행정기관 형태의 조직을 설치하고 전속고발 조항을 도입했다.

III. 공정거래법의 진화

최초 공정거래법은 경제 성장과 함께 발전을 계속하여 다음 4개 유형으로 진화했다. 최초 제정법 자체만을 대상으로 이를 보완 혹은 강화하기 위해 일부 조항을 개정하는 유형인데 좁은 의미의 공정거래법 진화라고 하겠다. 다른 3개 유형은 최초 제정법의 일부 조항이 별도 법으로 만들어지기도 했다. 새로운 업종이나 업태의 등장에 따라 별도 법이 제정되기도 했다. 공정거래제도 목적의 충실한 달성을 위해 다른 기능이 추가·이관되며 진화되기도 했는데 이들 4개 유형 모두를 넓은 의미의 공정거래법 진화라고 하겠다.

첫째, 최초 제정법은 일부 조항이 수십 차례 개정되는 과정을 거쳐 계속 진화했다. 대개 법률은 제정 이후 세월이 흐르면 개정되기 마련인데 공정거래법은 경제 상황에 따라 개정이 빈번했다. 새로운 제도 도입, 기존 제도의 변경이나 완화 또는 폐지, 제재 수준의 강화 혹은 완화를 위한 종류의 개정이었다.

새로운 제도 도입으로는 재벌에 의한 과도한 경제력 집중의 폐해를 개선하기 위해 1986년 상호출자 금지와 출자총액제한 제도, 1992년 채무



보증제한 제도가 대표적이었다. 1987년 이후 금지되던 지주회사의 설립·전환을 1999년부터 제한적으로 허용했고, 2009년에는 출자총액제도 폐지 등으로 사 전규제를 축소하는 대신 기업집단 현황에 대한 공시제도를 도입하는 등 사후적 인 시장 감시를 강화하는 방향으로 개정했다. 제재 수준을 강화한 대표적인 사 례로는 과징금 부과대상의 경우 1980년 시장지배적지위 남용행위만 규정했지 만, 1986년 담합행위, 1992년 불공정거래행위가 각각 추가된 것을 들 수 있다. 과징금 부과율은 담합행위의 경우 관련 매출액에 대해 1986년 1%, 1994년 5%, 2004년 10%, 2020년 20% 이하 부과로 계속 강화됐다.

둘째, 최초 제정법의 일부 조항이 별도 법으로 제정된 사례로는 다음 4개 법이 있다. 하도급 거래에서 수급사업자의 이익을 보호하고 동시에 하도급 거래의 적 정화를 도모하기 위해 하도급거래 불공정거래행위 지정 고시를 1984년 12월 하 도급법으로 입법했다. 그리고 공정거래법에서 부당한 표시·광고행위를 불공정거 래행위의 한 유형으로 규정했는데 이를 별도의 표시광고법으로 1999년 2월 제 정했다. 또한 백화점·대형마트 등 대규모 유통업자가 납품업체 등과 같은 거래 상대방에게 불공정 거래를 하는 것을 방지하기 위해 2011년 11월 대규모 유통업 법을 만들었다. 아울러 상품 공급업자와 대리점 사이의 거래에서 발생하는 불 공정거래행위를 차단하기 위해 2015년 12월 대리점법을 제정했다.

셋째, 새로 발달한 업종이나 업태에서 발생하는 불공정행위를 차단하기 위해 별도 법이 제정된 경우도 있다. 통신판매, 인터넷 거래, 전자거래, 우편 등과 같이 거래의 전부 또는 일부가 전자문 서 혹은 우편·전기통신 등의 방법으로 이루어지 는 거래가 계속 성장하며 발생하는 불공정행위에 대처하기 위해 2002년 3월 전자상거래법을 만들 었다. 그리고 가맹산업이 발달하며 가맹본부와 가맹점 사업자가 상호 대등한 지위에서 거래할 수 있도록 하기 위해 2002년 5월 가맹사업법을 제정하기도 했다.

넷째, 일부 기능이 공정위로 추가되거나 이관되어 공정거래법 집행과 연관되기도 했다. 예컨대 불공정한 약관을 시정하기 위해 1986년 약 관법을 제정했다. 또한 1991년 12월 제정된 할부거래법과 방문판매법 은 산업자원부가 집행했으나 1999년 5월 공정위로 이관됐다. 또한 소 비자정책 추진체계가 2008년 2월 공정위로 일원화됨에 따라 소비자 기본법, 제조물책임법, 소비자생활협동조합법이 공정위 소관으로 변 경됐다.

IV. 공정거래위원회의 성장

최초 공정거래법은 제26조에서 법 집행 전담기관으로 경제기획원장관 소속의 공정위를 설치했는데, 공정위는 경제기획원장관의 결정·처분에 앞서 심의·의결하 는 일종의 필수적 심의기관으로 1981년 4월 출범했다. 위원장을 경제기획원 차 관이 겸임하고(1981년 11월부터 경제기획원 차관과 별도로 임명), 상임 2인, 비상임 2인 위원으 로 총 5명이었으며, 공정거래실 사무 처리 인력을 포함해 정원이 75명이었다. 그 후 공정위는 1990년 4월 경제기획원장관 소속의 독립 행정기관으로 변경됐고, 위원장, 부위원장, 상임 3인, 비상임 2인 위원으로 총 7명이었다. 그리고 위원회 사무를 처리하던 공정거래실이 사무처로 개편되고 정원이 221명 으로 대폭 증가하며 공정거래법 집행의 전담기구가 됐다.

공정위는 1994년 12월 경제기획원 소속에서 국무총리 소속의 중 앙행정기관으로 독립하여 명실상부한 독립기관으로 거듭났고 정 원이 343명으로 증원됐다. 그리고 공정위는 1996년 3월 위원장 이 차관급에서 장관급으로 격상되어 조직의 위상이 더욱 공고해 졌고 정원도 385명으로 늘어났다. 1997년 8월에는 비상임위원이 2명 증원되며 위원장과 부위원장을 포함한 총 9명의 위원회와 사무처 조직으로 성장했고 정원은 422명이 됐다.

공정위는 9인 위원으로 구성된 이후 위원회 자체의 변화는 없었 고, 사무처 조직의 변화와 인력 증원은 계속 진행돼 정원이 650 명 수준이었는데, 2025년 출범한 「국민의 정부」에서 위원과 인 력 증원을 추진 중이고 앞으로 정원이 800명 이상으로 더욱 늘 어날 전망이다. 공정위는 전문성·중립성·독립성을 갖춘 합의제 행정기관으로 경제 성장에 맞춰 조직 규모와 인력을 계속 보강 하며 효과적인 공정거래법 집행기관으로 성장했다.

V. 시장경제 질서의 기본법으로 정착

공정거래법이 제정되어 집행된 지 반세기가 다가오고 있다. 이 법은 어렵게 제정 됐지만 그동안 폭과 깊이를 더하며 발전을 거듭했고, 우리 경제가 선진 경제로 도약하는 원동력으로 매우 중요한 역할을 담당했다. 이제 공정거래법은 시장경 제 질서의 기본법으로 확고히 정착했다. 앞으로 우리 경제가 선진 경제의 위상 을 굳건히 다져나가는 밑바탕으로 공정거래법과 공정위 조직의 역할을 다시 정 립하는 것이 필요한 시점이다.